

2021年6月21日
討論文件

立法會福利事務委員會

2019 年香港貧窮情況分析

目的

本文件簡介按扶貧委員會制定的「貧窮線」分析框架進行2019年貧窮情況的主要分析。

背景

2. 為了解本地貧窮情況及為監察扶貧政策成效提供客觀的量化分析基礎，政府在2013年9月公布首條官方「貧窮線」。自2013年首次公布「貧窮線」以來，政府已八度公布年度的貧窮情況分析，涵蓋2009至2019年的數據。所有按年更新的《香港貧窮情況報告》均已上載至扶貧委員會的網站(www.povertyrelief.gov.hk)，供公眾參閱。

3. 「貧窮線」分析框架由扶貧委員會制訂。「貧窮線」按「相對貧窮」的概念，以政策介入前（即稅前和社會福利轉移前）的每月住戶收入為量度基礎，以不同住戶人數的住戶收入中位數的50%劃線。當住戶的收入低於「貧窮線」便會被界定為貧窮住戶，而該住戶的人口便會被計算為貧窮人口。貧窮線分析的其中一個重要功能是透過比較政策介入後與純理論假設的政策介入前的貧窮數據，以審視政策的扶貧成效。

2019 年的整體經濟情況

4. 2019年，受本地社會事件及中美貿易摩擦雙重打擊，本港經濟自2009年環球金融危機以來首次陷入衰退，勞工市場於下半年明顯轉弱。受本地社會事件嚴重干擾，消費及旅遊相關行業受到重創，當中涉及不少較低技術職位，因此基層家庭所受的衝擊亦頗為明顯。加上人口加速高齡化及住戶持續小型化，貧窮指標承受前所未見的上升

壓力。

2019年貧窮情況的主要分析

5. 政府於2020年12月發表《2019年香港貧窮情況報告》。「貧窮線」以政策介入前住戶收入中位數的50%劃線，並按不同住戶人數劃分。2019年按住戶人數劃分的貧窮線見表一。

表一：2019年貧窮線，按住戶人數劃分

一人	二人	三人	四人	五人	六人及以上
\$4,500	\$10,000	\$16,600	\$21,400	\$22,100	\$23,000

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

6. 政府一直投放大量資源支援弱勢社群，包括推出各類恆常現金項目、非恆常現金項目，以及須經濟審查的非現金福利項目（選定項目）。在2019年8月至12月期間，政府亦宣布推出的四輪逆周期紓困措施，支援相關企業及有需要的家庭及個人。

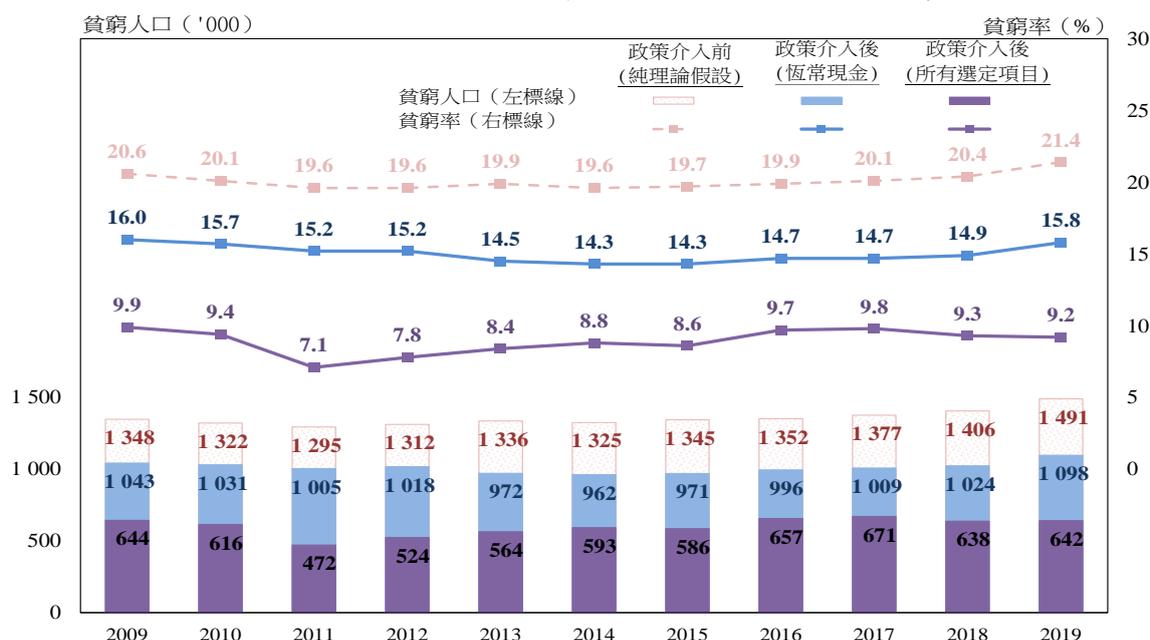
7. 計及所有選定項目後，2019年整體貧窮人口及貧窮率分別為641 500人及9.2%。相比2018年的情況，2019年的貧窮人口略為上升3 500人，而貧窮率下跌0.1個百分點。對比政策介入前（此為純理論假設）的貧窮人口及貧窮率（1 490 700人及21.4%），2019年所有選定項目令849 100人脫貧，貧窮率顯著降低12.2個百分點。與2018年相比，脫貧人口增加80 700人，貧窮率減幅增加1.1個百分點。

8. 在只計算恆常現金政策介入的影響的分析則顯示，2019年的貧窮率較2018年上升0.9個百分點至15.8%，貧窮人口則增加73 500人至1 097 800人。¹在眾多措施當中，2019年恆常現金項目的扶貧成效是自2013年公布貧窮線以來的紀錄新高，成功令392 900人脫貧，貧窮率減幅達5.6個百分點（2018年的相應數字分別為382 200人及5.5個百分點）。各個恆常現金項目當中，綜合社會保障援助及長者生活津貼的扶貧成效最為顯著，在2019年分別令155 200人及154 400人脫貧，整體貧窮率減幅均為2.2個百分點。在職家庭津貼對整體貧窮率的減幅則為0.6個百分點，令13 100個受惠住戶內的47 600人脫貧。

¹ 但要留意，只計算恆常現金政策介入的影響的分析有其局限，即使政府的惠民措施遠遠不止於此，亦未能在此分析中得到適當反映。

9. 政府其他非恆常現金項目及須經濟審查的非現金福利項目的扶貧成效亦非常顯著。在2019年，非恆常現金政策成功令151 500人脫貧，降低貧窮率達2.1個百分點²（2018年的相應數字分別為62 900人及0.9個百分點）。另外，公共租住房屋作為最重要的須經濟審查的非現金福利項目，在2019年的扶貧成效達3.7個百分點，令261 000人脫貧（2018年的相應數字分別為3.6個百分點及251 600人）。2009-2019年的貧窮人口及貧窮率見圖一。

圖一：2009-2019年的貧窮人口及貧窮率



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

10. 雖然現行「貧窮線」分析框架受其設定及技術所限而未能將所有措施的扶貧成效反映在政策介入後的數字中，但相信這些政策有助紓緩基層面對經濟下行及2019冠狀病毒病疫情打擊帶來的經濟壓力。

11. 事實上，政府近年投放在改善民生及扶貧助弱的資源不斷增加，充分反映政府在扶貧工作的巨大承擔。在2021-22年度，政府在社會福利方面的預算經常開支為1,057億元，佔總預算經常開支的20.4%，超越教育成為最大的經常開支組別。與2012-13年度相比，有關開支累計增加147%。

2 主要受惠於一次性的關愛共享計劃及發放額外兩個月的社會保障金額、在職家庭津貼和鼓勵就業交通津貼。

12. 展望2020年的情況，在2019冠狀病毒病疫情的威脅下，環球及香港經濟均陷入前所未見的衰退，疫情進一步打擊本已疲弱的消費和旅遊相關行業，就業市場進一步惡化，對基層員工的生計以及其家庭成員而言是雪上加霜。面對此嚴峻挑戰，政府在2020年先後推出多輪紓困措施，包括「防疫抗疫基金」及2020-21年度《財政預算案》下的一系列逆周期措施，涉及金額超過3,000億元。

總結

13. 「貧窮線」提供了簡單易明的量化基礎，讓政府和社會了解本港貧窮情況的趨勢。政府未來會繼續透過「貧窮線」分析，監察本港的貧窮情況，持續審視各項扶貧措施的成效，並參照相關的數據分析以檢視及優化政策措施。

14. 政府和扶貧委員會會持續檢視「貧窮線」分析框架的應用，並探討可行的優化措施，擴闊分析的面向及數據的收集，以豐富「貧窮線」的分析，促進公眾了解本港的貧窮情況。政府和扶貧委員會會繼續與各界持份者保持溝通，聽取社會人士的意見。

15. 請委員察悉文件的內容。

人力資源規劃及扶貧統籌處
勞工及福利局
政府經濟顧問辦公室
政府統計處
2021年6月